

DR. LUX GÁBOR

## Közüemi szolgáltatások szervezése a nemzetközi viták és új szervezeti megoldások tükrében\*

A kommunális infrastruktúra és a közszolgáltatások<sup>1</sup> elérhetőségének biztosítása hagyományosan a területi kormányzás fő kérdései közé tartozik. A tetemes beruházási költségek, a karbantartás és az üzemeltetés finanszírozása, valamint az ellátási rendszerek regionálístól a globális szintig terjedő léptéke viszont mérlegelésre is kényszeríti a rendszer irányítóit; döntéseikben eltérő prioritásokat hoz előtérbe vagy szorít háttérbe. Ezért a feladatellátásban a társadalmi, gazdaságossági és területi szempontok valamilyen egyensúlya valósul meg.

Az elmúlt évtizedekben a közszolgáltatás-szervezés jelentős koncepcionális átalakuláson ment keresztül, amely a közpolitikákban gyakorlati következményekkel is járt. Az új közmenedzsment (*new public management*) megközelítés a közszektor hatékonyságelvű átszervezésével és részleges piacosításával a számonkérhetőség, magasabb ellátási minőség és a költségmegtakarítások szempontjai felé kívánt elmozdulni. Ez a fordulat a fejlett, feltörekvő és fejlődő országokat is elérte, és a nemzetközi szervezetek által szorgalmazott reformcsomag egyik standard elemévé vált. A koncepcióváltás nem járt egyértelmű és egyetemes sikerrel, és a szorgalmazói által nem várt mellékhatásokhoz is vezetett; kritikái és alternatívái megjelentek mind az elméletben, mind a gyakorlatban. A közszolgáltatás-szervezésben bekövetkezett változások ezzel együtt felkeltették a szakemberek, kormányzatok és különösen a fogyasztók érdeklődését a teljesítménymérés, a nyújtott szolgáltatások ár-érték aránya, és az új, innovatív közpolitikák iránt.

Ebben a tanulmányban a helyi közszolgáltatások körül kialakult nemzetközi viták eredményeit vizsgálom a feladatellátás változó (elsősorban a piacosítás és közösségi tulajdonú formák egyensúlyát érintő) értelmezései és empirikus tapasztalatai tükrében.<sup>2</sup> A tanulmány épít a hazai szakirodalomban korábban megjelent, a témát elsősorban a közigazgatás és politikatudomány (Pálné 2001, Horváth 2002 és 2005, Boda–Scheiring 2010), ritkábban a közgazdaság-tudomány (Valentiny 2000, Rosta 2012) szemszögéből tárgyaló elemző és kritikai munkákra, de elsősorban az elmúlt évtized vitáira és útkeresésére koncentrálok. A korábbi eredmények (a klasszikus feladatellátási paradigma és a magántőkére építő modell) bemutatására az újkeletű viták háttérének megértése mellett azért van szükség, mert a közszolgáltatások fejlődése erős *útfüggő* vonásokat mutat: a koráb-

\* A tanulmány elkészítését az ÁROP-1.1.22 *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása* című kiemelt projekt, megjelenését a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a kommunális és a közüemi szolgáltatásokkal foglalkozik, a humán közszolgáltatásokra eltérő problémák miatt nem tér ki.

<sup>2</sup> A piaci megoldások köre az értékesítés mellett magában foglalja például a lízinget, a bérleti, a szerződéses és a koncessziós modelleket is; továbbá a szolgáltatások ellátására létrehozott magántársaságokban jellemzően a közösségi szféra is tulajdonrészt, valamint egyéb meghatározott jogköröket kap. A továbbiakban a piaci megoldásokat nem szigorúan tulajdonosi összetételük, hanem működési logikájuk alapján vizsgálom.

ban meghozott döntések hosszú távon befolyásolják a döntéshozók mozgásterét, és a rendszerek telepítése, átalakítása nagyon magas költségekkel jár.

Nem térek ki részletesebben azokra az aktuális hazai társadalmi vitákra, amelyek a kérdést akár a napi politika szintjén, akár szakfolyóiratokban és tanulmánykötetekben megjelent tudományos közleményekben (Nagy Csongor 2010, Pump 2011, Horváth–Péteri 2012, Péteri 2012, Horváth–Péteri–Vécsei 2014) vizsgálják: filozófiám szerint önmagunkat gyakran mások tükrében, mindennapjainktól eltávolodva érthetjük meg legjobban. A tanulmány célja ezért elsősorban az eltérő feladatellátási formák összevetése és a köztük fennálló *trade off* hatások bemutatása, amelynek érdekében nemzetközi összehasonlító elemzésekre, továbbá ország- vagy térségspecifikus esettanulmányokra is támaszkodtam. Külön vizsgálom a közösségi és piacosított modellek területi következményeit. Végül az írás kísérlet annak megállapítására, hogy létezik-e olyan értelmes középút vagy kompromisszum, amely megfelelően képes egyesíteni az eltérő modellek előnyeit a rájuk jellemző hátrányok elkerülése mellett.

### A klasszikus feladatellátási paradigma felbomlása

A közszolgáltatások, különösen a vonalas infrastruktúrák üzemeltetésében lezajlott koncepcióváltás a II. világháború után egyeduralkodó felfogás lebontását hozta magával. O'Neill (2010) a jóléti államokban bevett hagyományos felfogás öt alapkövét sorolja fel:

- A folyamatos gazdasági növekedés megteremtette a közművek fejlesztésének stabil költségvetési fedezetét.
- A közművesítést a politika és társadalom bizalmát is bíró, modern bürokratikus apparátus irányította.
- A közszolgáltatások fejlesztését és üzemeltetését a nagy rendszerekhez értő, speciális műszaki és szervezeti szakértelemmel rendelkező szakértői réteg felügyelte.
- A közművek monopóliumhelyzetet élveztek egyes (rész)piacaikon, ahol a nagypolitikától függetlenül, de helyi szereplők bevonásával működtek.
- Az infrastruktúrafejlesztés szükségességét erős konszenzus támasztotta alá; a közjavakhoz való hozzáférést alapvető civilizációs vívmánynak, állampolgári jognak tekintették.

Az univerzális közszolgáltatások eszméje (értelmezésére lásd Valentiny 2000) a közművek, közszolgáltatások *természetes monopólium* jellegét feltételezte; a versenyt nem csak lehetetlennek, de potenciálisan károsnak is tartotta, miközben az ellátásban teljes lefedettségre, minden potenciális fogyasztó bekapcsolására törekedett. A telepítésben a rendszerintegrációt és a vonalas rendszerek kötegelését (*bundling*) támogatta, vagyis több közmű együttes fejlesztését tartotta hatékonynak, és feltételezte, hogy ez pozitív externáliák kialakulását eredményezi (például az egyetemes közvilágítás csökkenti a bűnözést és a közúti balesetek számát, vagy a kiterjedt tömegközlekedés megkönnyíti a munkába járást és csökkenti a személygépjárművek okozta környezetterhelést).

Az univerzális szolgáltatásmodell *szektorális és térbeli keresztfinanszírozással* működött. A vonalas infrastruktúrával sűrűn behálózott, költséghatékonyan ellátható központi területeken (törzshálózatokban) megtermelt profit lehetővé tette, hogy az alacsony népsű-

rűségű területeket ellátó végvonalak működtetése és a gyenge fizetőképességű társadalmi csoportok ellátása is zökkenőmentesen, általános tarifákkal mehessen végbe.<sup>3</sup> A keresztfinanszírozás bonyolulttá és átláthatatlanná tette az infrastrukturális kiadások finanszírozását, de azon a feltételezésen alapult, hogy a közművesítés elősegíti a leszakadó térségek felzárkózását és hozzájárul a nemzetállam integritásához. Vagyis a feladatellátás a társadalmi, gazdasági és politikai kohézió eszközének tekinthető (Graham–Marvin 1994, O’Neill 2010).

A közszolgáltatások állami monopolizáltságát alátámasztotta, hogy az egységes hálózatok, rendszerek és szabványok kiépítésére a magánszféra többnyire nem volt képes. A közüzemi beruházások nagyon magas tőkebefektetéseket igényelnek, a beruházási időszak rendkívül hosszú, a megtérülés pedig nagyon hosszú távú: a közfinanszírozás ezt azzal tudja ellensúlyozni, hogy szétteríti a költségeket és kockázatokat, a közszolgáltatások monopol-jellege révén semlegesíti a piaci nyomás egy részét, a hosszú távú hatékonyságot pedig szabályozáson keresztül biztosítja. Közös jellemzőik a hálózati iparágakhoz (*network industries*) hasonló tulajdonságokkal ruházzák fel a közszolgáltatások piacait (Shy 2001):

- Komplementer jelleg, kompatibilitás és szabványok: a közszolgáltatások fogyasztása nem önálló termékek gyanánt, hanem hálózatokhoz kapcsolódva történik; ezért lényeges az egyes szolgáltatások illeszkedése a rendszer egészéhez.
- Hálózati externáliák: minél több fogyasztó kapcsolódik egy adott hálózathoz, annál nagyobb hasznosságot nyújt a hálózat a tagjainak (például telekommunikációs hálózatokon elérhetők köre).
- Átállítási költségek: a hálózathoz kapcsolódás bizonyos költségei (beruházások, betanulás, szerződések, kompatibilitási problémák) miatt nehéz új alternatívákra váltani a kapcsolat kiépítése után; a fogyasztók bizonyos mértékben „foglyai” a rendszernek.
- Méretgazdaságosság: a hálózatok kiépítése tetemes költségekkel jár, de az egyéni költségek tömegtermeléssel mérsékelhetők.

Nem minden hálózati iparág közszolgáltatás (például a számítógép-kiegészítők piaca, a légitársaságok vagy az internet-hozzáférés részben vagy egészben piaci alapon működik), és a hálózati iparágak nem minden tulajdonsága érvényes azonos mértékben az egyes közszolgáltatásokra, de a két kategória számottevő közös halmazzal rendelkezik. Ahogy Bordás (2010) hangsúlyozza, nincs általánosan érvényes válasz arra, hogy egy szolgáltatás mitől közérdekű: erről gyakran a történelmi tradíciók döntenek.

A közszolgáltatások működtetésének liberalizációja, beleértve a kötegelés megszüntetését (*unbundling*), valamint a magántőkét bevonó fejlesztést és működtetést (PPI, *private participation in infrastructure*), a közszolgáltatások korábbi működésének hiányosságaira és felhalmozódott problémáira adott válasznak tekinthető. Az 1980-as évek neoliberális, az állam szerepvállalását megkérdőjelező gazdaságpolitikai fordulatát követően a PPI az 1990-es években nem csak elterjedt, hanem uralkodó közpolitikai paradigmává vált. A piacnyitástól a döntéshozók kedvező szerkezeti hatásokat vártak: a termelékenység növekedését, erősödő árversenyt a versengő szolgáltatók között, a piacra lépési korlátok

<sup>3</sup> A hazai vasútközlekedés hősorából jól ismert példa a perifériák áruinak piaca jutását segítő, Baross Gábor által egységesített zónatarifa-rendszer.

lebomlását, és jelentős túlsorduló hatásokat a termelés és foglalkoztatás területén. A PPI mellett szóló érvek között többek között jelentős a teljesítményértékelésben való erősödő érdekeltség, a javuló kockázatvállalási és döntéshozatali szemlélet, és a politikai okokból eltűrt veszteséges vagy pazarló működés megszüntetése (Bel–Fageda–Warner 2010, Tan 2011, Rosta 2012).

A PPI ellen azonban hiteles elméleti ellenérvek is felhozhatók. Az ellenérvek első csoportja a *közszolgáltatások természetes monopólium-jellegét* vagy kvázi-piaci működési mechanizmusait hangsúlyozza, ahol a magánkézbe adás és a kötegelés megszüntetése új problémákkal, többletköltségekkel jár (Graham–Marvin 1994, Bel–Warner 2008, Tan 2011). Az ellenérvek második csoportja arra épít, hogy a *közszolgáltatások kívánatos jószágok (merit good)*, amelyeknek a fogyasztása társadalmi érdekből kívánatos, és amelyből (például közegészségügyi okok miatt) a fizetéseképtelen felhasználók sem zárhatók ki (Samuelson 1954, idézi Boda–Scheiring 2010). Harmadszor, a *közszolgáltatások magas tőkebefektetés-igényei* (elsüllyesztett költségek, hosszú beruházási és megtérülési időszak) miatt a várható bevételek elmaradnak mind a befektetett tőke mennyiségéhez, mind a piacon bevett megtérülési időszakokhoz képest. A hosszú távú koncessziók időtávja miatt a peremfeltételek jelentősen megváltozhatnak valamelyik fél kárára, így a szerződések következményei nem jól beláthatók (da Cruz–Marques 2012). Ez úgy orvosolható, ha a közszféra támogatások és garanciák formájában átvállalja a költségek és a kockázatok egy részét – és a tapasztalatok szerint a kockázatok túlnyomó részét így ismét a fogyasztók viselik (Bordás 2010, Tan 2011). Az ellenérvek negyedik csoportja arra hívja fel a figyelmet, hogy a *magánszolgáltatók optimalizáló viselkedésében a költségcsökkentés a minőség rovására is történhet*. A vállalati döntéshozók élvezik a minőségromlás előnyeit, miközben a költségeket a fogyasztókra és a kormányzatra hárítják; ha pedig innovációkat vezetnek be a közszolgáltatások működtetésében, akkor ezt gyakran áremelésekkel finanszírozzák (Bel–Fageda–Warner 2010).

Természetesen a hatalommegosztást korábban megújító *governance* filozófia kritikájának is megvalósulnak a politikai következményei: mint Pálné (2010) jelzi, ez neoweberi fordulattal jár, az állami kontroll és a bürokrácia megerősödésével a képviselői demokrácia elveit állítja a partnerségre építő, de nem választott, erős demokratikus felhatalmazás nélküli kormányzási filozófiával szembe. Hatékonyságra törekvő, de erősen centralizált, a feladatcentralizációval pedig a szubszidiaritás elvét csorbító és a korábbi kijárási mechanizmusokat újratevő (Péteri 2012, 38. old.) „erős” kormányzás lép színre.

### Piacosítás differenciált eredményekkel

A PPI elterjedtségét mutatja, hogy mind az OECD és az EU Bizottság ajánlásai, mind az EU által kidolgozott irányelvek a köztulajdon lebontása, a kötegelés megszüntetése és a liberalizáció mellett foglalnak állást, és az összes hálózati iparágra kiterjednek. Bár az EU hivatalosan nem foglal állást a tulajdonviszonyokban, a gyakorlatban erős gyanakvást tanúsít a köztulajdon szerepének bármilyen *bővítésével* szemben, és határozottan tiltja a vállalatok állami megsegítését. A Világbank fejlesztéspolitikai programjai egyértelműen a piacosításhoz kötik a támogatások folyósítását; ez nem csak erős nyomást gyakorol az igénybevevő kormányzatok viselkedésére, hanem az alternatív szervezeti innovációk

feltárását is hátráltatja. A nemzetközi szervezetek közpolitikai ajánlásai azonban gyakran szelektív bizonyítékokon alapulnak. Az érvelést alátámasztó bizonyítékok inkább a sikeres, mint sikertelen esetekre koncentrálnak, elsősorban a Világbank által folytatott, *ab ovo* erősen PPI-párti kutatásokból származnak, amelyek erős kontrasztot képeznek az egyetemi kutatók által végzett empirikus kutatások többségének szkeptikusabb eredményeivel (Ceriani–Doronzo–Florio 2007, Tan 2011, Warner 2012).

A PPI-beruházások nagytérségek és szektorok szerinti megoszlására nincs tökéletes globális adatbázis. A Világbank által nyilvántartott részletes, projektek szintjéig nyilvántartott adatok csak az alacsony és közepes jövedelmű országokról számolnak be (1. táblázat); az Európa Unió tagállamaiból csak Románia és Bulgária jelenik meg közöttük. A hiányzó adatokat az OECD statisztikai adatbázisából pótolhatjuk, amely a külföldi működőtőke-beruházások (KMT) révén ad (az eltérő módszertan miatt óvatosságot igénylő) párhuzamot. A két adatforrás nem teszi lehetővé a közvetlen összevetést. A Világbank adatbázisa:

- projektszinten tartja nyilván a PPI-beruházásokat;
- szerződött összegeket tartalmaz, amelyek eltérhetnek a megvalósult befektetési volumentől;
- csak azokat a projekteket listázza, ahol a magánforrások elérik a szerződött összeg legalább 25%-át, és a termék legalább 20%-ban közösségi értékesítésre kerül.

Az OECD adatbázisa ezzel szemben:

- nemzeti szintű, a tagországok által szolgáltatott adatokat tart nyilván a beruházások célországa és a befektetők származása szerint, és jelenleg nem tartalmaz ennél finomabb felosztású adatokat;
- könyv szerinti értékekre támaszkodva, de az összehasonlíthatóság érdekében aktuális piaci áron tartja nyilván a beruházások értékét.

További eltérést eredményez, hogy a fejlett országok egy részében a KMT mellett a belföldi beruházások volumene is tekintélyes szintet ér el. A tisztánlátást tovább nehezíti, hogy az EU-n belül zajló, de országhatárokon átnyúló tőkeáramlás adatai megjelennek a KMT-adatbázisokban, holott jelentős hányadban belső forgalomról van szó. Az Egyesült Államok esetében pont fordított a helyzet; a belső beruházások nem tűnnek fel a statisztikákban, a KMT volumene pedig csak 195 milliárd USD-t tesz ki a vizsgált szektorokban.

Így nagyobb biztonsággal csak annyit állíthatunk, hogy Nyugat- és Közép-Európa valamint Észak-Amerika minden bizonnyal a globális PPI-beruházások éllovasainak tekinthetők. Az energiaellátás és az ivóvíz-szolgáltatás, valamint a közlekedés és a telekommunikáció beruházási volumene 2012-es (illetve legfrissebb, 2009-nél nem régibb) adatok szerint 769,6 milliárd USD volt az OECD európai tagországaiban, amelyen belül a telekommunikációs és közlekedés részaránya összesen 62%-ot, az energiaellátásé, valamint az ivó- és szennyvízszolgáltatásé pedig 38%-ot tett ki. Az alacsony és közepes jövedelmű országokban a beruházások fő célterülete Latin-Amerika volt, legnagyobb részét pedig az energiaellátás (áramszolgáltatás, földgáz) és a telekommunikáció tette ki. Az ivó- és szennyvízszolgáltatások szerepe, bár ezek a szerződések bizonyultak a legproblemásabbaknak, mindössze 3%-ot képviselt. A BRICS-országcsoporthoz jól látható a beruházási összegek első négy helyén. Az EU-ra vonatkozó adatok hiánya miatt a konti-

nens csak Törökország és Oroszország révén képviselteti magát a projektek számát és összesített értékét bemutató rangsorokban (2. táblázat).

1. táblázat

*A globális PPI-beruházások megoszlása ágazat és nagytérség szerint, 1991–2012*

Nagytérség	Energia- ellátás	Telekom- munkáció	Közlekedés	Ivó- és szennyvíz	Összesen	%
	milliárd USD					
Kelet-Ázsia és Óceánia	145,2	99,5	83,3	30,6	358,5	18
Európa és Közép-Ázsia	115,8	169,3	24,0	3,9	313,1	15
Latin-Amerika és Karib	258,9	326,9	153,7	29,9	769,4	38
Közel-Kelet és Észak-Afrika	22,8	59,2	7,1	3,9	93,1	5
Dél-Ázsia	155,0	117,9	84,9	0,5	358,3	18
Fekete-Afrika	17,3	102,6	13,6	0,4	133,9	7
Összesen	715,0	875,4	366,6	69,2	2026,4	100
%	35	43	18	3	100	

*Forrás:* The World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database alapján a szerző számításai és szerkesztése.

2. táblázat

*A PPI-beruházások 10 legfontosabb célországa, 1990–2013*

Projektek száma szerint	Projekt	Beruházási volumen szerint	Milliárd USD
Kína	1152	Brazília	438
India	776	India	322
Brazília	693	Oroszország	145
Oroszország	337	Kína	128
Mexikó	227	Mexikó	127
Argentína	217	Törökország	99
Törökország	159	Argentína	94
Chile	157	Indonézia	63
Kolumbia	143	Fülöp-szigetek	61
Thaiföld	133	Malajzia	60

*Forrás:* The World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database.

A közszolgáltatásokat érintő tulajdonreformok világszerte végbementek, de eltérő kontextusban jelentkeztek különböző országcsoportokban (Clarke Annez 2006, Baron et al. 2014):

- A fejlett piacgazdaságokban a PPI elsősorban hatékonyságelvű volt; a magántőke bevonását nem a források elapadása, hanem az erőforrások gazdaságosabb felhasználása és (kisebb részben) a közfeladatok decentralizációja indokolta.
- A fejlődő és posztoszocialista országokban a PPI mögött a modernizációs elvárások (versenyeztetés, eladó–vevő szemlélet, felelősségvállalás, magasabb szolgáltatásminőség, az állami befolyás visszaszorítása) mellett erős fiskális nyomás állt; az államok fizetőképességének gyengesége tette szükségessé a forrásbevonást.

Ez a különbség a PPI mértékére, bevezetésének ütemezésére és az új üzemeltetési formák tartalmára is jelentős hatást gyakorolt: *a magánforrások bevonása eltérő feltételekkel ment végbe és eltérő következményekhez vezetett.*

A fiskális nyomás szűkíti a döntéshozók időhorizontját, és túlságosan felértékeli a vételár és a szolgáltatási díjak szerepét (Vinnari–Hukka 2007). A gyenge intézményekkel és szabályozással rendelkező feltörekvő és fejlődő országok könnyebben eshetnek akár a magánbefektetők, akár politikai szereplők érdekeinek fogságába (*regulatory*, illetve *political capture*). Az univerzális megoldásokba vetett hit helyett egyre inkább szembe-tűnőek az intézménytranszfer nehézségei; a formális intézmények mellett precízebb gazdasági, intézményi, társadalmi és politikai vonások is befolyásolják a PPI sikerességét. Az intézményfejlődés lassú, több évtizedes folyamat, és a stabil, működő intézmények inkább más fejlődési folyamatok *következményeként* mint *előzményeként* jöttek létre, általában egy bizonyos jövedelmi szint fölött. Megfelelő intézmények hiányában a piacosítás nem megszünteti, hanem csak az államról a piacra helyezi át az alacsony működési hatékonyságot és korrupciót (Tan 2011).

A fejlett piacgazdaságok a gyakorlatban jóval óvatosabbak voltak a piacosítással szemben, mint szavakban. Nagy-Britanniában a Thatcher-kormányok végigvitték a folyamatot, de a szintén erősen piacpárti Egyesült Államokban és Kanadában a közvetlen önkormányzati feladatellátás maradt az uralkodó modell. Németországban az ivóvízellátásnak csak 18%-a került magánkézbe (amely az önkormányzatok erősségének és a szövetségi állam relatív gyengeségének is köszönhető), és bár Franciaország széles körű privatizációt hajtott végre, a közszolgáltatások „piacát” az állam ezer szálon át befolyásolja (Bel–Hebdon–Warner 2007). Az 1990-es évek második felében az Egyesült Királyság, Ausztrália és Új-Zéland is változtatott privatizációpárti hozzáállásán, és inkább a költséghatékonyságon túllépő, a társadalmi hatásokra, minőségre és átláthatóságra törekvő „legjobb érték” szemlélet mellett kötelezte el magát; az Egyesült Államokban pedig az 1992 és 1997 közötti kísérletezést követően a reprivatizáció és az önkormányzatok közötti együttműködés vált erősebbé (Warner 2012).

A piacosítás lehetőségei eltérnek az egyes közszolgáltatások között (1. táblázat). A magas piaci koncentráció és a területi monopóliumok kialakulása csökkenti a verseny intenzitását és előnyeit. A közszolgáltatások jelentős része nagy méretgazdaságosságú tevékenység, amit a magas piaci részesedésű nagyvállalatok tudnak legjobban érvényesíteni: a piac koncentrálódása így természetes folyamat (ugyanakkor lásd Czakó et al. 2014 tanulmányát). A méretgazdaságosság küszöbértéke azonban szolgáltatásonként eltérő lehet. A magánbefektetések számára mindig problémát jelent a kezelt hálózatok mérete, amely költségessé és kockázatosná teszi a PPI-t; nem véletlen, hogy az ilyen ügyletek jelentős hányadát kellett újratárgyalni valamelyik fél miatt. Tan (2011) összegyűjtött globális adatai szerint 1990–2001 között 48 nagy infrastrukturális PPI-projektet államosítottak vissza vagy szakítottak félbe, 1994–2000 között pedig 23 víz- és 10 áramszolgáltató privatizációját hiúsították meg vagy bontották fel a társadalmi ellenállás nyomására. 2005-re az 1990 óta tervbe vett beruházások elkülönített összegének 34%-a soha nem valósult meg, vagy legalábbis veszélybe került. Latin-Amerikában az 1980-as évek óta megkötött koncessziós szerződések 50%-át, ezen belül a víz- és közlekedési koncessziók 75%-át újra kellett tárgyalni a következő évtizedekben. A Világbank adatbázisa 1990 és 2013 között 359 felbontott vagy bajba került projektről tud, ami a 2892 számon tartott projekt 12%-át és a beruházási összeg 5,7%-át jelenti (3. táblázat).

3. táblázat

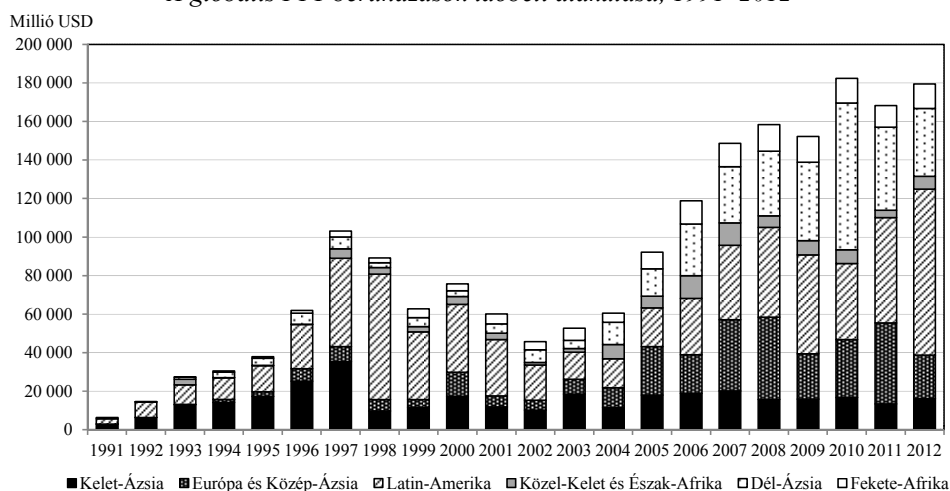
*A felbontott vagy veszélybe került projektek globális megoszlása, 1990–2013*

Nagyterség	Energiaszolgáltatás		Telekommunikáció		Közlekedés		Ívó- és szennyvíz		Összesen		
	projektek	milliárd USD	projektek	milliárd USD	projektek	milliárd USD	projektek	milliárd USD	projektek	milliárd USD	elbukott érték, %
Kelet-Ázsia és Óceánia	22	6,15	14	8,60	24	9,09	29	12	89	35,44	9,9
Európa és Közép-Ázsia	23	3,41	12	3,25	3	0,15	2	0	40	6,82	2,2
Latin-Amerika és Karib	61	22,98	7	10,71	49	11,79	28	9	145	54,49	7,1
Közel-Kelet és Észak-Afrika	n.a	n.a	3	0,68	3	0,56	1	0	7	1,24	1,3
Dél-Ázsia	5	4,43	8	4,09	8	2,07	n.a	n.a	21	10,60	3,0
Fekete-Afrika	17	1,37	27	4,20	10	1,02	3	0	57	6,60	4,9
<i>Összesen</i>	128	38,34	71	31,53	97	24,69	63	21	359	115,19	5,7

*Forrás:* The World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database alapján a szerző számításai és szerkesztése.

Az új gazdasági válság hatására néhány dél-európai országban az erősödő (a bőséges EU-források korábban nem tapasztalt) fiskális nyomás alatt a privatizáció felgyorsítása tűnt kiútnak a finanszírozás válságából, míg máshol a protekcionizmus és a (vissza)államosítás melletti hangok bizonyultak erősebbeknek (Horváth–Péteri 2012). Ezzel együtt a beruházási volumen túlnyomó részét elnyelő nagyterségeken, a töretlen fellendülést mutató (bár valószínűleg gazdasági buborék felé haladó) Latin-Amerikában és Dél-Ázsiában tovább folytatódtak a nagy PPI-projektek, és az új válság hatásai sokkal mérsékeltebbnek bizonyultak az 1990-es évek második felében a fejlődő országokon végigsöpörő pénzügyi válságokénál (1. ábra).

1. ábra

*A globális PPI-beruházások időbeli alakulása, 1991–2012*

*Forrás:* The World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database alapján a szerző számításai és szerkesztése.



### Az eredmények empirikus vizsgálata

A köztulajdonú és piacositott közszolgáltatások teljesítményének empirikus összehasonlítása, így az eltérő tulajdonviszonyok komplex értékelése több paraméter, elsősorban a szolgáltatások ára és minősége alapján végezhető el. Az optimális választás alapja az abszolút hatékonyságelőny (*absolute efficiency advantage*) lehet. Abszolút hatékonyságelőnyt élvez az az üzemeltetési forma, amely (Dore–Kushner–Zumer 2004, 42. old.) „(a) jobb minőségű terméket kínál, (b) ezt a terméket alacsonyabb egységköltségen képes biztosítani, és (c) a termelés során nem hoz létre negatív externáliákat”. A szerzők álláspontja szerint a közjavak esetében a bizonyítás kényszerének a magánszektoron kell nyugodnia, vagyis csak akkor értelmes lépés a magánszféra bevonása, ha az abszolút hatékonyságelőnyt tud felmutatni, vagy a közellátás képtelennek bizonyul a fogyasztók kiszolgálására. Számos privatizációs ügylet nem bizonyította az előny meglétét.

4. táblázat

#### *A hulladékgyűjtés privatizációjának hatásait vizsgáló munkák eredményei*

Tanulmány	Terület	Év	Minta	Költségek
Hirsch (1965)	USA, Missouri	1960	24	Nem volt különbség
Pier et al. (1974)	USA, Montana	korai 1970-es évek	22	Nem volt különbség
Kitchen (1976)	Kanada	korai 1970-es évek	48	<i>Közösségi szolgáltatás költségesebb</i>
Kemper–Quigley (1976)	USA, Connecticut	1972–1974	128	Magánszolgáltatás költségesebb, de a közszolgáltatók számára jobban megéri az üzemeltetés kiszervezése
Collins–Downes (1977)	USA, Missouri	korai 1970-es évek	53	Magánszolgáltatás költségesebb, a közszolgáltatók számára nincs különbség az üzemeltetés kiszervezése és saját ellátása között
Pommerehne–Frey (1977)	Svájc	1970	103	<i>Közösségi szolgáltatás költségesebb</i>
Stevens (1978)	USA	1974	340	Magánszolgáltatás költségesebb, a közösségi szolgáltatáson belül a koncesszió kevésbé költséges az 50 ezer főnél népesebb városokban; a kisebbekben nincs különbség.
Tickner–McDavid (1986)	Kanada	1981	132	<i>Közösségi szolgáltatás költségesebb</i>
Domberger et al. (1986)	Anglia és Wales	1983–1985	305	A kompetitív tenderek olcsóbbak a tender nélküli közösségi ellátásnál. A tendereken belül viszont nincs különbség a magán- és közszolgáltatók között
Dubin–Navarro (1988)	USA	1974	261	Magánszolgáltatás költségesebb, a közösségi szolgáltatáson belül a koncesszió költségesebb, mint a kiszervezés vagy saját termelés
Szymanski–Wilkins (1993)	Anglia és Wales	1984–1988	185–335	A kompetitív tenderek olcsóbbak a tender nélküli közösségi ellátásnál. A tendereken belül viszont nincs különbség a magán- és közszolgáltatók között
Szymanski (1996)	Anglia és Wales	1984–1994	>300	<i>A kompetitív tenderek olcsóbbak a tender nélküli közösségi ellátásnál. A tendereken belül a magánszolgáltatók költségei alacsonyabbak</i>
Reeves–Barrow (2000)	Írország	1993–1995	48	<i>Közösségi szolgáltatás költségesebb</i>

(A táblázat folytatása a következő oldalon.)

(Folytatás.)

Tanulmány	Terület	Év	Minta	Költségek
Callan–Thomas (2001)	USA, Massachussets	1997	110	Nincs különbség
Dijkgraaf–Gradus (2003)	Hollandia	1996–1997	85	A kompetitív tenderek olcsóbbak a tender nélküli közösségi ellátásnál. A tendereken belül viszont nincs különbség a magán- és közszolgáltatók között
Ohlsson (2003)	Svédország	1989	115	Magánszolgáltatás költségesebb
Bel–Costas (2006)	Spanyolország	2000	186	Nincs különbség
Dijkgraaf–Gradus (2007)	Hollandia	1998–2005	491	A privatizáció eleinte csökkenti a költségeket, de ez a hatás az idő múlásával gyengül

Forrás: Bel–Warner 2008, 1340. o.

5. táblázat

*Az ivóvíz-ellátás privatizációjának hatásait vizsgáló munkák eredményei*

Tanulmány	Terület	Év	Minta	Költségek
Mann–Mikesell (1976)	USA	1976	214	Közösségi szolgáltatás olcsóbb
Morgan (1977)	USA – 6 állam	1970	143	Közösségi szolgáltatás költségesebb
Crain–Zardkoohi (1978)	USA – 38 állam	1970	112	Közösségi szolgáltatás költségesebb
Bruggink (1982)	USA	1960	86	Közösségi szolgáltatás olcsóbb
Feigenbaum–Teeples (1983)	USA	1970	319	Nincs különbség
Fox–Hofler (1986)	USA vidéki térségek	1981	176	Nincs különbség
Teeples–Glyer (1987)	USA - Dél-Kalifornia	1980	119	Nincs különbség
Byrnes (1991)	USA	1976	154	Nincs különbség
Raffie et al. (1993)	USA	1989	238	Közösségi szolgáltatás költségesebb
Bhattacharyya et al. (1994)	USA	1992	257	Közösségi szolgáltatás olcsóbb
Bhattacharyya et al. (1995)	USA	1992	221	Nincs különbség; a magánszolgáltatás hatékonyabb kis, a közszolgáltatás nagy léptékben
Lynk (1993)	Anglia és Wales	1979–1988	32	Magánszolgáltatás kevésbé hatékony
Ashton (2000)	Anglia és Wales	1987–1997	10	A privatizáció sem technológiaváltást, sem termelékenységjavulást nem eredményezett
Saal–Parker (2000)	Anglia és Wales	1985–1999	10	Nincs különbség
Jones–Mygind (2000)	Észtország, Lettország és Litvánia	1993–1996	566-655, 138-144, 325-452	Észtországban és Lettországban vegyes eredmények, Litvániában nincs különbség
Estache–Rossi (2002)	Ázsia és Óceánia	1995	50	Nincs különbség
Kirkpatrick et al. (2006)	Afrika	2000	76	Nincs különbség

Forrás: Bel–Warner 2008, 1342. o.

A privatizált városi közszolgáltatások piacai a gyakorlatban inkább kvázi-piacok, egyetlen vevővel és csak néhány eladóval. Az USA városaiban egy városi szolgáltatás ellátására átlagosan kevesebb mint két vállalkozás szakosodik (Warner 2012); ez pedig nem alkalmas egy effektív versenypiac kialakításához, vagyis a számottevő költségmegtakarítások és termék- vagy folyamatinnovációs teljesítmény kikényszerítéséhez. *A verseny, amennyiben kialakul, inkább a piac megszerzéséért folyik, utána pedig a PPI elő-*

neyei hajlamosak „elpárologni.” Ez különösen jellemző a nagy tőkeigényű hálózati iparágakra. A ritkásabb térszerkezetű piacokon (vidéki térségek, kisvárosok) a versengő magántőke bevonásának esélye eleve alacsony: a befektetők a nagyvárosi piacokat preferálják.

Mivel az 1990-es évektől számos országban került sor a közszolgáltatások kisebb vagy nagyobb részének piacosítására és a PPI különböző formáinak bevezetésére, ma már empirikus kutatások sora demonstrálja, hogy a döntések mennyire igazolták vissza a hozzájuk fűzött várakozásokat. A piaci szektor és a közsféra kudarcai (*market failure*, *public failure*) extrém eseteire kevés példa található; a különbségek pontosabb mérlegelést igényelnek. Jelentős összehasonlító munkát végzett Bel és Warner (2008) a hulladék-szállítás és ivóvíz-szolgáltatás magán- és közfeladatként történő ellátását vizsgáló korábbi kutatások eredményeinek szintetizálásával (4. és 5. táblázat). A nagy elemszámú kutatásokat összefoglaló metaelemzés eredményei jelentős nemzeti és időbeli eltéréseket mutatnak; az 1970–1980-as években jobban érzékelhető volt a magánszolgáltatók jobb teljesítménye, de az újabb kutatások ezt már nem igazolják vissza. Általában a PPI költségelőnye fokozatosan csökken a privatizáció utáni években; a hulladékszállításban 18 vizsgált tanulmányból csak 5 esetben, az ivóvíz-szolgáltatásban 17 tanulmányból 3 esetben nyújtott jobb teljesítményt, mint a közösségi vagy vegyes szolgáltatás. A legtöbb esetben nem volt különösebb különbség a két üzemeltetési forma között, bár óvatosságra int, hogy a kutatás költségcentrikus szemlélete óhatatlanul leegyszerűsíti, egy tényezőre szűkíti az ellátási hatékonyság kérdését; így nem foglalkozik az ellátásbiztonság, a szolgáltatási színvonal, a tőke- vagy tudáshiány gyakran releváns és feszítő problémáival.

Az eredmények – a nemzeti és időbeli különbségek, vagyis *intézményi tényezők* jelentőségének megerősítése mellett – mégis a PPI-vel szembeni kétségeket tűnnek alátámasztani. Nem azért, mert a magánosított megoldások látványosan rosszabbul szerepeltek volna, hanem azért, mert a várakozásokkal szemben nem mutattak fel abszolút hatékonyságelőnyt. Az ellátási modellek átalakítása maga is olyan magas költségekkel jár, hogy a modellváltást csak különösen magas hatékonyságkülönbség indokolná. Valószínűsíthető ugyanakkor az is, hogy a privatizáció előnyei (a köz- és magánszféra hatékonyságának különbségei) az innovatív menedzsment-technikák közsférában való bevezetésével is csökkentek az elmúlt évtizedekben; vagyis a magánkézbe adás nem előfeltétele a teljesítményjavításnak.

### Eltérő nemzeti modellek

Az esettanulmány szintű feldolgozás jellemzően szintén a feladatellátás piaci reformjainak problémáit tárta fel egyes országokban, rávilágítva a reformok jellemző problémáira. A brit vízellátás és csatornahálózat privatizációja és a tíz területi monopóliumot élvező vízmű kialakítása térben erősen egyenlőtlen áremelkedésekhez vezetett (1989 és 1999 között 33% és 75% között); a fogyasztóvédelem vizsgálatai arra engedtek következtetni, hogy a vízművek szándékosan túlbecsülték az általuk elvégzett beruházások értékét, ezt a költségnövekedést áthárították a fogyasztókra, majd a beruházásoknál az előírások minimális betartása melletti költségminimalizálásra törekedtek. A privatizáció előtti állapothoz képest realizált, európai összehasonlításban is magas költségmegtakarításokat nem a fogyasztók, hanem profit formájában a részvényesek felé közvetítették – a profitnöveke-

dés átlagosan 142% volt, de Londonban csak 92%, északnyugaton és Northumbriában pedig 658 és 898% (Dore–Kushner–Zumer 2004).

A francia példa sajátos átmenetet képvisel a piaci és köztulajdonú szolgáltatás között. A hálózatok köztulajdonban maradtak, de üzemeltetésüket különböző szerződéses konstrukciókkal magánkézbe adták. Az 1964-ben létrehozott hat vízmű (amelyből három rendelkezik a piac 96%-a felett) elvileg magánvállalként működik, de a támogatások és újraosztás, a külföldi versenytársak *de facto* korlátozása és a folyamatos politikai beavatkozás révén a belföldi piacon nem tekinthető tisztán piaci szereplőnek. A vízdíjak ezzel együtt átlagosan 40%-kal voltak magasabbak a magáncégek, mint az önkormányzatok által üzemeltetett ellátási rendszerekben, és 27%-kal magasabbak a vidéki térségekben, mint a városokban – ez jelentős árdifferenciációt jelent (Dore–Kushner–Zumer 2004).

A közszolgáltatások posztoszocialista privatizációjának visszasságait illusztrálja a tallinni vízmű esete. A városi önkormányzat 2001-ben erős fiskális nyomás alatt, túlságos eladósodottsága miatt és a következő 12 évben tervezett beruházásokhoz szükséges tőke hiányában értékesítette a szolgáltató részvényeinek 50,4%-át és a velük járó szavazati jogot. Az új tulajdonos, a brit United Utilities leányvállalata azonban a következő években jelentős forrásokat vont ki a vállalatból osztalék és részvény-visszavásárlás formájában, miközben a beígért fejlesztéseit szinte teljes egészében az EBRD-től felvett hitellel finanszírozta. Mindez – a United Utilities előzetes ígéretével szemben – a közműdíjak 36%-os emelkedésével járt együtt (Vinnari–Hukka 2007).

A piaci koncentrációk jelentőségét mutatja a holland szemétszállítás részleges privatizációja, amely az önkormányzatok szabad választásán alapul. Az önkormányzatok maguk dönthetnek, hogy saját maguk oldják meg a feladatot, térségi összefogást alakítanak ki, vagy külső (köz- vagy magántulajdonú) vállalatokhoz fordulnak. A szemétszállítás koncentrációját erősíti, hogy 20 ezer fő fölött méretgazdaságossági előnyök jönnek létre (csökkennek a volumenre eső fix költségek), 50 ezer fő fölött pedig állandó skáláhozadék érhető el, vagyis a kisebb települések érdekeltek a közös feladatellátásban vagy a hulladékszállítás kiszervezésében. Ugyanakkor a hulladékgyűjtésben működő magánvállalatok összejátszanak az árak felferésében, ha a térségükben nem működnek olyan köztulajdonú szállítók, amelyek ezt a versenybe beszállva meg tudják akadályozni (Dijkgraaf–Gradus 2007). A hulladékszállításban tapasztalható méretgazdaságossági előnyök azonos megjelenését igazolja Bel és Fageda (2010) a spanyol Galíciában végzett kutatása, amelyek az 50 ezer lakos alatti szállítási településeken már kimutathatók voltak. A 65 elemű mintán elvégzett modellszámítás nem csak a kisebb önkormányzatok együttműködésének pozitív következményeit jelezte, hanem azt is, hogy a magánszféra itt sem nyújtott jobb teljesítményt a közösségi tulajdonnál. A magánvállalkozások nem bizonyultak alkalmasabbnak a méretgazdasági előnyök kiaknázására, miközben láthatóan a verseny korlátozására és piaci monopóliumok kialakítására törekedtek.

Ugyanakkor gyökeresen ellentétes eredményeket tárt fel Czakó et al. (2014) magyar kommunális szolgáltatások (ivó- és szennyvízszolgáltatás, hulladékszállítás, távhőszolgáltatás, általános kommunális szolgáltatások valamint tulajdon- és ingatlangazdálkodás) méretgazdaságosságát vizsgáló összehasonlító elemzése. A szerzők szerint a méretgazdaságosság kérdése összefügg az optimális városméret problémájával, megállapítható és elméletileg szolgáltatásonként különböző lehet. A magyar minta egyáltalán nem mutatta

ki a méretgazdaságosságból fakadó előnyök jelenlétét az ötezer fős településméret fölött. A tanulmány nem érinti az eltérő feladatellátási formák kérdését.

### **Szubnacionális térszerkezeti, térszervezési következmények**

A közszolgáltatás-szervezésben az ágazati elvárások még a legerősebben központosított államokban is szükségszerűen társulnak területi szempontokkal, mivel az infrastruktúra telepítése és a közszolgáltatások ellátása az egész településhálózatot érinti, térben elosztva valósul meg. A privatizáció és PPI megváltoztatja a közszolgáltatások szervezésének logikáját, és így következményekkel jár azok térszerkezetére és társadalmi elosztására is. Amit O'Neill (2010) a szolgáltatóról szolgáltatás-beszerző szerepre való átállásként jellemez, azt Graham és Marvin (1994) majd Guy, Graham és Marvin (1996) tanulmányai a feladatellátás térbeli és társadalmi széttöredezésének neveznek. Az univerzális és a piacosított közszolgáltatások egyaránt keresztfinanszírozást végeznek; az első esetben azonban a folyamat kedvezményezettjei a periférikus térségek és hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, az utóbbiban pedig azok a különösen kedvező piaci szegmensek, amelyek kiszolgálásáért a szolgáltató vállalatok harcolnak. A magánvállalatok viselkedése szétbontja a kiszolgált teret: a lehető legmagasabb jelenlétre törekszik azokon a részpiacokon, ahol magas profitra tehet szert, miközben a törvényi vagy működtethetőségi minimum környékére szorítkozik ott, ahol csak költségei vannak. Ez a viselkedés jellemzi azokat az integrált szolgáltatókat is, amelyek felvásárlások és összeolvadások útján több közszolgáltatásban is tulajdonrészt szereznek.

A profitorientált szolgáltatók viselkedése tudatos szelekción, a jövedelmező ügyfelek és piacok „kimazsolázásán” (*cherry-picking*) alapul. A legjobb piacok egyben a nemzetgazdaságok és a világ gazdaság legfejlettebb területei: nagyvárosok és agglomerációik (Parr 2005, Harrison 2007, Nagy 2012, Nagy–Nagy 2013). A preferált területek komoly előnyöket élveznek: az árversenyből és a választás lehetőségéből eredő alacsonyabb rezsiköltségeket, magasabb szolgáltatási színvonalat, és új, innovatív szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A perifériákért, problémás felhasználókért azonban senki nem versenyez, és többnyire egy-egy (szolgáltatási kötelezettségből itt maradó) szolgáltató monopóliuma érvényesül. A szolgáltatók ezeken a területeken „szociális selejteztést” (*social dumping*) végeznek: beruházások helyett inkább tevékenységük minimalizálását vagy (a jogi lehetőségek határáig) a piacról való kivonulást, a kötelező feladatellátás kötelessége alóli kibújást szorgalmazzák. A szociális selejtezésnek több technikája is elterjedt: a hálózathasználati költségek (például hívásdíjak) emelése, a rossz fizetőképességű fogyasztók előre fizetős konstrukciók (például pénzbedobós vagy kártyás mérőórák) felé terelése, és a legszegényebb fogyasztók „önkéntes” leválasztása a hálózatról. A kimazsolázás és a szociális selejtezés együttesen az egységes szolgáltatások megszűnését, a piacok differenciálódását és részekre szakadását eredményezi; a végkimenetel pedig egy „rongyszőnyegre” emlékeztető térszerkezet (*utility patchwork*) (Graham–Marvin 1994).

A regionális piacokon működő közszolgáltatók jelenlétének (nagyfoglalkoztató szerepükön kívül) vannak kedvező elemei is: részt vesznek a regionális növekedési koalíciókban és befektetésösztönzésben; a magasabb hálózati kihasználtság és fogyasztás ugyanis az ő érdekükben is áll. A köztulajdonban álló szolgáltatók szponzorációja és

szociális szerepvállalása is ismert, de a magánvállalatok gyakran nagyobb rugalmasságot élveznek ezen a területen.

### Vegyes feladatellátási megoldások

A közösségi és PPI alapú feladatellátás gyakran a politikai és a piaci logika közötti bináris döntési alternatívaként jelenik meg a közbeszédben, és időnként a szakirodalomban is: ez azonban a probléma leegyszerűsítése (Boda–Scheiring 2010). A két tiszta tulajdoni formán túl további feladatellátási modellek is kialakultak, különösen az 1990-es évek második felétől; a vegyes feladatellátás pedig kiemelkedően népszerűvé vált. A megközelítés előnyeként elsőként a redundáns működésből eredő természetes teljesítményösszehasonlítás és a kölcsönös tanulás fontosságát szokták hangsúlyozni. A közszféra és a magánbefektetők folyamatos versenyeztetése mindkét felet kihívások elé állítja és demokratikus kontroll alá helyezi, így teljesíti az új közmenedzsment elvárásait; nem hagyja, hogy a szerződések megkötése után monopolhelyzet alakuljon ki. A köztulajdonú feladatellátási képesség fenntartásával az önkormányzatok erősebb alkupozícióban vannak a magánvállalatokkal szemben (ez különösen a magas tőkeigényű szolgáltatásoknál jelentős), miközben a privatizáció fenyegetése elkerüli a közszféra elkényelmesedését. Ezen túl maga a közmenedzsment is sokat tanult az elmúlt évtizedekben: a kormányzatok, önkormányzatok részben átvették a verseny piac szervezeti újításait, menedzsmenttechnikáit (Bel–Hebdon–Warner 2007, Warner–Hefetz 2008, Bel–Fageda–Warner 2010, Warner 2012), a korábban az az angolszász országokban elterjedt piaci szimulációs megoldások (Horváth 2002) máshol is gyökeret vertek.

A lehetséges formák teljes körű felsorolása nélkül az alábbi formák képviselik a legfontosabb vegyes feladatellátási modelleket (Kwon–Feiock 2010, Tavares–Camos 2010, Asquer 2012, da Cruz–Marques 2012, Hoffmann 2012, Warner 2012):

- A közszféra és magánbefektetők közös tulajdonában álló, Portugáliában elterjedt, Olaszországban 2001–2003 között áthidaló megoldásként működő vegyes tulajdonú vállalatok (*mixed companies*) középutat képviselnek a teljes privatizáció és a belső feladatellátás között. Megrendelői viszony helyett közös érdekeltiség jön létre, de így a modell nem küszöböli ki az érdekellentéteket, a korrupció és inkompetencia kockázatait.
- A szintén Portugáliában gyakori önkormányzati tulajdonú társaságokra (*municipal corporation*) magánvállalatokként rugalmasabb szabályok vonatkoznak, de az önkormányzatok által kinevezett igazgatótanácsok révén fennmarad a közösségi kontroll. A társaságok kis mérete és alacsony szervezeti komplexitása mérhető megtakarításokat eredményezett, és csökkentette a klientúraépítő hajlandóságot, de a gyakorlatban többségük erősen függ az önkormányzati támogatásoktól; tapasztalhatók az érdekkonfliktusok és a felelősségáthárító magatartás.
- A közszolgáltatások terheinek megosztását szolgálja az önkormányzatok önkéntes társulásán alapuló feladatmegosztás (*service-sharing*), amely képes ellensúlyozni a szétagolt településhálózatok elégtelen méretéből és pénzügyi gyengeségéből eredő korlátokat, visszaszorítani a negatív externáliákat és megosztani a nagy tőkeigényű közszolgáltatásokkal járó költségeket és kockázatokat. A társulási szerződéseken keresztül csökkentik az együttműködők közötti tranzakciós

- költségeket, és elkerülik, hogy a szétagolt rendszerben született egyéni döntések mind az egyes települések, mind a csoport számára hátrányos eredményekkel járnak. A nagyvárosok körül elhelyezkedő policentrikus várostérségekben vagy a több városból álló városegységekben (konurbációkban) különösen kedvező lehetőségek adódnak a méretgazdaságossági előnyök kiaknázására, és korrigálhatók az egyenlőtlen településméretekből fakadó térszerkezeti egyenetlenségek. Az erősen eltérő méretű, társadalmi összetételű, vagyoni helyzetű (stb.) települések társulása azonban intézményi nehézségekhez és érdekkonfliktusokhoz vezethet, mert esetükben különösen magas tranzakciós költségekről beszélhetünk.
- Végül részleges megoldást jelent a közszolgáltatás-ellátásra a közérdekű fejlesztések (*Common Interest Development*) elitklubszerű rendszere. Ekkor az önkormányzatok nem vesznek részt az ellátásban, de a csoportos ingatlanfejlesztéseket ahhoz a feltételhez kötik, hogy a beruházó, mint egy ipari parkban vagy üzleti negyedben, maga végezze el az infrastrukturális beruházásokat és biztosítsa azok üzemeltetését. A közérdekű fejlesztések formája különösen kedvelt az Egyesült Államok lakópark-fejlesztéseiben és a fejlődő országokban. A lehetőségek mellett azonban kockázatok is hordoz: a speciális státusú és kiemelt ellátást élvező enklávék fragmentálják a városi teret, jelentős egyenlőtlenségeket hozhatnak létre, miközben a fenntarthatóságukra nincsen hosszú távú garancia. Ha a beruházó csődbe megy vagy nem képes elvégezni a tőkeigényes feladatait, a problémahalmazz az önkormányzat öröklí.

### Következtetések

Mint az előzőkből kitűnik, a PPI-konstrukciók megítélése erősen ellentmondásos a nemzetközi szakirodalomban; mind a közösségi, mind a piacosított megoldások mellett és ellen is érvek sorát lehet felhozni (6. táblázat). A piacosításhoz fűződő reményeket a gyakorlat csak részlegesen igazolta; a sikeres esetek mellett piaci kudarcok és felemás eredmények sora mutatja, hogy a PPI nem jár szisztematikus költségcsökkenéssel és minőségi javulással; ha pedig fiskális kényszer hatására, nem körültekintő módon alkalmazzzák, akkor erősen kedvezőtlen eredményekhez vezethet. A közszolgáltatások beruházási igényét és üzemeltetését általában, ha abszolút hatékonyságelőny máshogy nem indokolja, kedvezőbb a közsféra hatókörében hagyni. A piaci tudás azonban beilleszthető a cégek működésébe, és lehetőség nyílik arra is, hogy megfelelő szervezeti megoldásokkal és ösztönzőkkel a köz- és versenyszféra között produktív verseny alakuljon ki. A köztulajdonú cégek paradox módon ösztönzik a piaci szereplők közötti versenyt, „órangyal” szerepet töltenek be a közszolgáltatások piacán; az optimális megoldás pedig nem feltétlenül egyik vagy másik tiszta alternatíva, hanem gyakran a verseny és megbízhatóság szempontjait is érvényesítő tulajdoni mix. Ez az összefüggés azonban csak akkor érvényes, ha folyamatos felügyelet és erős intézményi megoldások képesek kikényszeríteni a szektorok közötti versenyt.

6. táblázat

*Az eltérő feladatmegoldási megközelítések összevetése*

Szempont	Közösségi	Piacosított
Finanszírozás és kockázatkezelés	Központi források, költségek és kockázatok szétterítése	Pénz- és tőkepiacok, költségek és kockázatok hatékonyságelvű mérése
Hálózatfejlesztési logika	Rendszerintegráció, kötegelés	Szolgáltatók versenyeztetése, kötegelés szétbontása
Kialakuló térszerkezet	Egységes ellátási színvonal	Töredezett
Fejlesztések keresztfinanszírozása	Perifériák felzárkóztatása	Kiemelt piaci szegmensek kiszolgálása
Piacszerkezet	Monopólium	Piaci verseny, részpiacokon monopólium kockázata
Költségkezelés formája	Költségvetési korlát követése	Költség-haszon elemzés alapján
Belső és külső kapcsolatok	Hierarchikus	Eladó–vevő
Teljesítményértékelés elvei	Szabványok	Benchmarking
Legfontosabb előnyök	Kockázatmérséklés, közérdek érvényesítése, szociális szempontok	Magasabb költséghatékonyság esélye, tőkebevonás, tudástranszfer, javuló döntéshozatal, termékfejlesztés
Legfontosabb kockázatok	Alacsony működési hatékonyság, politikai klientúraépítés, gyenge teljesítménymérés	Költségáthárítás, minőségromlás, tervezett beruházások elmaradása, szociális selejtezés, profitkivonás

*Forrás:* a szerző szerkesztése.

A tulajdonviszonyoknál nagyobb jelentőségük van az alkalmazott ösztönzőknek és a szabályozásnak. A szigorú teljesítménymérés és a magánszférából származó tudás adaptációja a közsféra által üzemeltetett szolgáltatókat is ráveheti a hatékonyabb feladatellátásra, versenyhelyzetet teremthet. A köz- és magántulajdon keverékén, vagy az érdekelt önkormányzatok együttműködésén alapuló szolgáltatás keretein belül további hatékonyságnövekedés érhető el. A társadalmi intézmények hatékonysága azonban minden megoldásnál központi szerepet játszik, ezért a máshol bevált módszerek csak adaptációval, a helyi körülményekre való tekintettel alkalmazhatók más országokban.

## IRODALOM

- Asquer, A. (2012): Explaining the partial privatization of public service provision: The emergence of mixed ownership water firms in Italy (1994–2009) *5th Conference on Competition and Regulation in Network Industries, Centre for European Policy Studies, Brussels*.
- Baron, M.–Ochojski, A.–Polko, A.–Warzecha, K.–Šimon, M. (2014): *Economics and Strategic Management of Local Public Services in Central Europe: Towards Multidisciplinary Analysis of Infrastructure and Service Costs*. Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague.
- Bel, G.–Fageda, X. (2010): Empirical analysis of solid management waste costs: Some evidence from Galicia, Spain *Resources, Conservation and Recycling* 23 (54): 187–193.
- Bel, G.–Fageda, X.–Warner, M. (2010): Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 553–577.
- Bel, G.–Hebdon, R.–Warner, M. (2007): Local government reform: privatisation and its alternatives *Local Government Studies* 33 (4): 507–515.



- Bel, G.–Warner, M. (2008): Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies *Resources, Conservation and Recycling* 21 (52): 1337–1348.
- Boda Zsolt–Scheiring Gábor (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről *Politikatudományi Szemle* 19 (3): 45–64.
- Bordás Mária (2010): A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I. *JURA* 16 (2): 17–26.
- Ceriani, L.–Doronzo, R.–Florio, M. (2007): Privatization, unbundling, and liberalization of network industries: A discussion of the dominant policy paradigm in the EU. *Paper presented for the EPSU/ETUI-REHS/SALTSA conference "An Alternative to the Market. The Social, Political and Economic Role of Public Services in Europe", 19-20 November 2007, Bruxelles.*
- Clarke Annez, P. (2006): Urban infrastructure finance from private operators: What have we learned from recent experience? *World Bank Policy Research Working Paper* 4045., Washington, DC.
- da Cruz, N. F.–Marques, R. C. (2012): Mixed companies and local governance: No man can serve two masters *Public Administration* 90 (3): 737–758.
- Czakó Katalin–Dusek Tamás–Koppány Krisztián–Poreisz Veronika–Szalka Éva (2014): Economies of scale in local communal services in Hungary *Regional Statistics* 4 (1): 16–27.
- Dijkgraaf, E.–Gradus, R. H. J. M. (2007): Collusion in the Dutch waste collection market *Local Government Studies* 33 (4): 573–588.
- Dore, M. H. I.–Kushner, J.–Zumer, K. (2004): Privatization of water in the UK and France: What can we learn? *Utilities Policy* 22 (1): 41–50.
- Graham, S.–Marvin, S. (1994): Cherry picking and social dumping: Utilities in the 1990s. *Utilities Policy* 12 (2): 113–119.
- Guy, S.–Graham, S.–Marvin, S. (1996): Privatized utilities and regional governance: The new regional managers? *Regional Studies* 30 (8): 733–739.
- Harrison, J. (2007): From competitive regions to competitive city-regions: A new orthodoxy, but some old mistakes *Journal of Economic Geography* 7 (3): 311–332.
- Hoffmann István (2012): Új utak az önkormányzatok közötti együttműködésben: A közszolgáltatások társulási megszervezése. *XXI. Század – Tudományos Közlemények* 13 (1): 257–269.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2012): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny P. – Kiss Ferenc L. – Nagy Csongor I. (szerk.): *Verseny és szabályozás 2012*. pp. 177–200., MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012 *Közgazdasági Szemle* 59 (2): 121–147.
- Kwon, S. W. – Feiock, R. C. (2010): Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements *Public Administration Review* 70 (6): 876–884.
- Nagy Erika (2012): Verseny vagy kiegyenlítés? Az európai várospolitikai neoliberális fordulata és a helyi tervezési-fejlesztési gyakorlatok „projektesítése”. In: Pál Viktor (szerk.): *A társadalomföldrajz lokális és globális kérdései* pp. 54–67., SZTE TTIK Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék, Szeged.
- Nagy Erika–Nagy Gábor (2013): The layers of dependence and the changing role of the state – Conceptualising urban change in the East of Europe. *RC21 Conference – Resourceful cities. Berlin, 2013.08.29-2013.08.30.* Humboldt-Universität, Institute for Social Science, Department of Social Sciences Urban Sociology, Berlin.
- Nagy Csongor István (2010): Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai. In: Valentiny P. – Kiss Ferenc L. – Nagy Csongor I. (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. pp. 120–144., MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- OECD Statistics. <http://stats.oecd.org/>
- O'Neill, P. M. (2010): Infrastructure financing and operation in the contemporary city. *Geographical Research* 38 (1): 3–12.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2010): Városi terek kormányzása és a városi rezsimek: Egy induló kutatás margójára *Tér és Társadalom* 24 (4): 3–27.
- Parr, J. B. (2005): Perspectives of the city-region *Regional Studies* 39 (5): 555–566.
- Péteri Gábor (2012): Helyi pénzügyek: Minden másképpen lesz? *Fundamentum* 16 (2): 34–38.

- Pump Judit (2011): A települési hulladékkezelés és a „magyar modell” *Pro Futuro* 1 (1): 47–66.
- Rosta Miklós (2012): *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közszolgálati menedzsment*. AULA Kiadó, Budapest.
- Shy, O. (2001): *The Economics of Network Industries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tan, J. (2011): Infrastructure privatisation: Oversold, misunderstood and inappropriate *Development Policy Review* 29 (1): 47–74.
- Tavares, A. F.–Camos, P. J. (2010): New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal *Public Management Review* 22 (5): 587–608.
- Valentiny Pál (2000): Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban *Közgazdasági Szemle* 47 (4): 341–359.
- Vinnari, E. M.–Hukka, J. J. (2007): Great expectations, tiny benefits – Decision-making in the privatization of Tallinn water *Utilities Policy* 15 (2): 78–85.
- Warner, M. E.–Hefetz, A. (2008): Managing markets for public service: The role of mixed public-private delivery of city services *Public Administration Review* 68 (1): 155–166.
- Warner, M. E. (2012): Privatization and urban governance: The counting challenges of efficiency, voice and integration *Cities* 29 (Supp. 1): 538–543.
- The World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. <http://ppi.worldbank.org/>

*Kulcsszavak:* közszolgáltatások, infrastruktúra, természetes monopólium, útfüggőség, governance, privatizáció.

#### Resume

The formerly dominant model of managing public utilities came under intense scrutiny in the 1980s and 1990s, leading to new organisational forms based on PPI, private participation in infrastructure. These reforms of service delivery remain in the focus of vigorous debate, and the evaluation of the respective merits of the public and private sectors show radical differences in recent theoretical and empirical analysis. This paper reviews the differentiated consequences of service delivery reforms in light of international comparative studies. PPI leads to different outcomes among utility types; in developed vs. developing or post-socialist economies; in the different institutional contexts of different countries; as well as among more or less dense regions. Success or failure does not tend to manifest in extreme scenarios, but in real differences in efficiency. The majority position of international studies does not confirm the hopes invested in privatisation. Effective service delivery has more to do with establishing effective quality control and efficiency-based incentives in the public sector, or in innovative mixed delivery solutions combining the advantages of the private and public approach. However, the difficulties of institutional development, and the considerable path dependence of large systems highlights the difficulties of adapting good practice in a different institutional or territorial context.